

PARECER 970/2020



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 970/2020

- Referência** : **Decisão SG (PGR-00439440/2020).
PGEA nº 1.00.000.019374/2020-03.**
- Assunto** : **Administrativo. Protocolo de Cooperação ESMPU e MPF. Utilização de serviços multiprofissionais de saúde e do Programa de Assistência à Mãe Nutriz -Materninho e do Plan-Assiste.**
- Interessado** : **Secretaria-Geral. Ministério Público Federal.**

A Senhora Secretária-Geral do Ministério Público Federal solicita manifestação desta Auditoria Interna do MPU quanto à ressalva consignada no Parecer nº 758/2020/CONJUR, abaixo transcrita, que trata da descentralização interna dos recursos da ESMPU para o MPF, com vistas à utilização de serviços multiprofissionais de saúde e dos Programas de Assistência à Mãe Nutriz – Materninho e de Saúde e Assistência Social – Plan-Assiste por membros e servidores da referida Escola, a saber:

11. Demais disso, é pertinente a análise jurídica efetuada pela Assessoria Jurídica da ESMPU quanto à utilização da descentralização interna dos recursos da ESMPU para o MPF na medida em que tratam de unidades do mesmo órgão, ou seja, MPU, o que prescindiria da celebração de TED (f. 87/93), razão pela qual sugere-se consulta à Secretaria de Planejamento e Orçamento e/ou a Auditoria Interna do MPU, dado o caráter técnico que envolve os presentes autos, sobre a possibilidade de adoção do referido entendimento e a forma de operacionalizá-lo.

2 Preliminarmente, para contextualizar a análise, impende registrar que o sobredito Parecer nº 758/2020/CONJUR refere-se à análise da minuta do Termo de Execução Descentralizada (TED), já assinada pelo Diretor-Geral da ESMPU, Secretário de Administração da ESMPU e pela Diretora-Executiva do Plan-Assiste, cujo objeto consiste em possibilitar aos membros e servidores da ESMPU a utilização dos serviços em apreço. Vale citar que o referido instrumento anteriormente era regulado pelo Decreto nº 6.170/2007, passando, desde 16/7/2020, a ser regido pelo Decreto nº 10.426/2020.

3. Embora a CONJUR/MPF tenha ressalvado a prescindibilidade de celebração de TED, haja vista a descentralização interna de recursos da ESMPU para o MPF, procedeu ao exame da dita minuta, por considerá-la o instrumento adequado para consecução do objetivo em pauta, destacando pontos para revisão, bem como a necessidade de encaminhamento do

feito, caso pertinente, para apreciação da SPO/SG e desta Audin-MPU, quanto ao aspecto controverso enfatizado no supracitado parágrafo 11.

4. Antes de abordar a manifestação exarada pela SPOC/MPF, cabe asseverar que a Assessoria Jurídica da ESMPU foi instada a pronunciar-se em duas oportunidades a respeito da matéria em comento, mediante os Pareceres ASSEJUR/DIRGE nºs 055/2020 e 078/2020, dos quais o primeiro tratou da análise da minuta do 1º Termo Aditivo ao Protocolo de Cooperação e o segundo do exame da minuta de Termo de Execução Descentralizada, de acordo com os destaques a seguir:

Parecer nº 055/2020 - ASSEJUR/DIRGE

1. Trata-se **de análise da proposta de celebração do 1º Termo Aditivo ao Protocolo de Cooperação** celebrado entre a Escola Superior do Ministério Público da União –ESMPU e o Ministério Público Federal - MPF (0224256).

(...)

3. Inicialmente, a Divisão de Gestão de Pessoas propôs a assinatura de um novo instrumento de parceria (0220283), com o objetivo de possibilitar a continuidade da utilização pelos servidores e membros lotados na ESMPU e de seus dependentes, dos serviços de saúde da Procuradoria-Geral da República, bem como dos Programas de Saúde e Assistência Social – Plan-Assiste e de Assistência a Mãe Nutriz - Materninho.

4. Todavia, considerando que, naquela ocasião, o acordo ainda estava com o seu prazo de vigência distante do termo final, o Diretor-Geral pronunciou-se nos autos, solicitando a elaboração de termo aditivo de prorrogação de prazo, com o objetivo de simplificar a tramitação e renovação do acordo (0223389).

(...)

14. *In casu*, além da ausência de previsão expressa para a prorrogação de prazo no ajuste originário, não há, também, previsão sobre a possibilidade de alteração dos termos do acordo. A área técnica, contudo, noticiou nos autos a necessidade de ampliar os termos do acordo, bem como atualizar os normativos vigentes sobre o objeto do acordo (0220207).

15. Por todas essas razões, considerando a ausência de previsão expressa da possibilidade de alteração do acordo original, seja quanto ao seu prazo, seja quanto aos seus termos, entendemos que o melhor caminho a ser trilhado no presente caso é a celebração de um novo instrumento de cooperação, com os novos prazos e ajustes que se se fizerem necessários.

16. Com relação às cláusulas jurídicas do novo acordo, recomenda-se seja observado o modelo padrão oficial da ESMPU, aprovado pela Resolução CONAD nº. 02, de 19 de novembro de 2018 (0122499), ou, se for o caso, apresentadas as devidas justificativas para a sua não utilização.

19. Ocorre que, conforme estabelecido de forma clara pelo Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas para celebração de acordos de cooperação no âmbito da ESMPU (0122511), **as diretrizes nele previstas aplicam-se exclusivamente aos instrumentos utilizados para formalizar parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros, e que são regulados pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993.** Assim, como no presente caso, foi estabelecida a transferência de recursos entre as partes, afasta-se, em princípio, a aplicação das regras contidas no Manual.

20. Na verdade, os ajustes celebrados entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal com outros órgãos ou entidades públicas, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, são regulamentados pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que, em seu artigo 1º, prevê os seguintes instrumentos que poderão ser celebrados:

(...)

21. Consta-se, assim, que a principal diferença entre os "acordos de cooperação" regidos pelo Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas da ESMPU, e os demais instrumentos de cooperação previstos no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, **é justamente a existência de transferência de recursos financeiros entre as partes.**

22. Destarte, caso a Administração opte por manter as regras e obrigações financeiras previstas na minuta juntada aos autos (0220283), entendemos que o presente caso deverá ser enquadrado no instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED), previsto no Decreto nº 6.170/2007, devendo ser seguidas as regras nele contidas.

23. Por outro lado, **considerando que os créditos orçamentários da ESMPU e do MPF compõem o orçamento anual do Ministério Público da União,** sendo ambas unidades gestoras responsáveis por executar os créditos consignados na Lei Orçamentária anual para este órgão (MPU), **destacamos, também, a possibilidade das partes optarem por celebrar nos presentes autos um acordo de cooperação,** observando-se as regras e modelos constantes do Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas da ESMPU (0122511), **de modo que as eventuais transferências de recursos financeiros que se fizerem necessárias para conferir efetividade ao acordo sejam justificadas em procedimento próprio de descentralização interna de recursos.**

(...)

25. Assim, considerando que, em regra, **o TED somente será necessário na descentralização de crédito entre unidades gestoras de órgãos diferentes (descentralização externa),** ou seja, quando a descentralização de crédito ocorrer para uma unidade gestora que não faz parte do Ministério Público da União, **entendemos ser possível, no presente caso, as partes optarem pela utilização do procedimento mais simplificado (descentralização interna).**

26. À guisa das informações sumarizadas no presente opinativo, e sem adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, somos de parecer **que Vossa Excelência poderá optar por uma das seguintes alternativas:**

a) celebrar Acordo de Cooperação, observando-se as regras e modelos constantes do Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas da ESMPU (0122511), de modo que as eventuais transferências de recursos financeiros que se fizerem necessárias para conferir efetividade ao acordo sejam justificadas em procedimento próprio de descentralização interna de recursos.

b) celebrar Termo de Execução Descentralizada (TED) com a previsão de transferência de recursos financeiros entre as partes, observando-se as regras contidas no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Parecer nº 078/2020 - ASSEJUR/DIRGE

(...)

2. De plano, informamos que o mérito da parceria retromencionada já fora objeto de análise desta Assessoria que, por meio do Parecer nº 055/2020 - ASSEJUR/DIRGE (0227549), manifestou-se favoravelmente à celebração do Acordo de Cooperação, fazendo algumas recomendações no corpo do referido opinativo.

3. Como bem alertado no parecer alhures, considerando que a presente parceria envolverá a transferência de recursos financeiros, recomendou-se a celebração de um Termo de Execução Descentralizada (TED), ante as características entabuladas no respectivo Acordo de Cooperação.

4. Diante de tais recomendações, fora acostado aos autos minuta do TED (0231463) e do respectivo plano de trabalho (0232309). (...)

7. O ponto focal da presente manifestação jurídica estará limitado as formalidades exigidas para elaboração do TED, em atenção aos comandos previstos na Lei nº 8.666/1993 e no Decreto nº 10.426/2020.

(...)

16. Como bem relatado nos parágrafos anteriores, a solicitação de parecer jurídico **destina-se à análise da minuta de Termo de Execução Descentralizada (TED)**, a ser firmado entre a ESMPU e o MPF, destinado a finalidade de possibilitar aos membros e servidores da ESMPU a utilização dos serviços multiprofissionais de saúde prestados pela Secretaria de Serviços Integrados de Saúde da Procuradoria Geral da República - SSI-Saúde/PGR, e a utilização do Programa de Saúde e Assistência Social - Plan-Assiste e Programa de Assistência à Mãe Nutriz - Materninho, em atenção ao comando previsto no art. 12, do Decreto nº 10.426/2020.

(...)

19. No presente caso, **os créditos orçamentários da ESMPU e do MPF compõem o orçamento anual do Ministério Público da União**, sendo ambas unidades gestoras responsáveis por executar os créditos consignados na Lei Orçamentária anual para este órgão (MPU).

(...)

20. Neste ponto, cabe algumas observações, em primeiro lugar, conforme recomendação exarada no item 25 do Parecer nº 055/2020 (0227549), **em regra, a celebração do TED somente seria necessária na descentralização de crédito entre unidades gestoras de órgãos diferentes (descentralização externa), ou seja, quando a descentralização de crédito ocorrer para uma unidade gestora que não faz parte do MPU**, razão pela qual, em tese, **seria possível que as partes optassem pela utilização do procedimento mais simplificado (descentralização interna)**. Contudo, essa não foi a decisão adotada, optando-se pela formalização do TED.

(...)

36. À guisa das informações sumarizadas no presente opinativo, e sem adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, somos de parecer que a minuta de TED em análise está apta a produzir os efeitos almejados pela ilustre cooperação, desde que observadas as recomendações previstas no presente opinativo. (grifos acrescidos)

5. Em linhas gerais, verifica-se da leitura supra que, nas duas ocasiões, a Assessoria Jurídica da ESMPU reconheceu a possibilidade de aceitação de procedimento mais simplificado (descentralização interna) como alternativa para consecução do objeto proposto. Ainda que, por envolver transferência de recursos financeiros, o acordo/protocolo de cooperação não se amolde, totalmente, ao Manual de Normas, Procedimentos e Rotinas Administrativas da ESMPU, aprovado pela Resolução CONAD nº 02/2018.

6. Já no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Contabilidade (SPOC/MPF), foram emitidas duas orientações acerca do assunto em foco, sendo a primeira exarada pela Subsecretaria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira (SUBCEOF/SPOC), por meio do Despacho nº 442/2020, de 23/11/2020, no qual restou consignado que a utilização de TED não é considerada a escolha mais adequada para a situação proposta, conforme visto abaixo:

Acerca de consulta formulada pelo PARECER Nº 758/2020/CONJUR a esta SPOC/SUBCEOF, esclarecemos que, considerando os aspectos estritamente orçamentários, e acompanhando a orientação da Assessoria Jurídica da ESMPU, **não consideramos a utilização do Termo de Execução Descentralizada e TED a mais adequada para a situação proposta**. Entendemos que, **por tratar-se de movimentação de créditos e de recursos dentro do mesmo órgão orçamentário**, há a possibilidade de descentralização interna entre a ESMPU e o MPF **por meio de PROTOCOLO**

DE COOPERAÇÃO, procedimento este já adotado e citado, no PGEA nº 1.00.000.019374/2020-03, entre as duas unidades orçamentárias pleiteantes de novo acordo.

Ordinariamente, em situações similares no Ministério Público da União, optou-se por utilizar as descentralizações por meio de PROTOCOLOS DE COOPERAÇÃO com a discriminação das obrigações pactuadas entre Unidades Gestoras. No emprego dessa forma de acordo, a unidade descentralizadora movimenta créditos à unidade descentralizada por meio de provisões orçamentárias diretamente no SIAFI tornando o envio dos recursos mais simples. Já as movimentações financeiras são realizadas pela SPOC mediante solicitação de envio. (Destacamos)

7. Além de indicar o uso de protocolo de cooperação para operacionalizar a movimentação de créditos e de recursos dentro do mesmo órgão orçamentário (MPU), a SUBCEOF/SPOC ainda mencionou que esse instrumento já foi adotado em outras situações similares quando se optou por esse tipo de descentralização.

8. A segunda manifestação na SPOC/SG foi proferida pela Subsecretaria de Contabilidade (SUBCON/SPOC), por intermédio da Informação nº 03/2020/SPOC/SG, de 9/12/2020, na qual também ficou assente a possibilidade de a Administração firmar um acordo de cooperação para garantir efetividade à descentralização interna de crédito (provisão) e do respectivo recurso financeiro (sub-repasse), bem como a inviabilidade de celebração de TED entre a ESMPU e o MPF, para o caso em comento, segundo a transcrição ora colacionada:

Da leitura dos dispositivos acima, percebe-se que o Termo de Execução Descentralizada constitui instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito e do respectivo recurso financeiro entre órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, ou seja, a descentralização mencionada deve ocorrer de um órgão orçamentário (**unidade descentralizadora**) para outro (**unidade descentralizada**).

Desse modo, **tem-se a inviabilidade de celebração de TED entre a Escola Superior do MPU e o Ministério Público Federal**, para execução das finalidades previstas no art. 3º do Decreto nº 10.426/2020, uma vez que as unidades descentralizadora e descentralizada integram o mesmo orçamentário 34000 – Ministério Público da União, observado o detalhamento do volume III da Lei Orçamentária de 2020 (Lei nº 13.978/2020).

Além disso, o Termo de Execução Descentralizada (TED) foi operacionalmente plasmado em observância às disposições do Decreto nº

825, de 28 de maio de 1993, para que o registro contábil evidencie a movimentação de recursos orçamentários e financeiros, entre **órgãos distintos**, por meio de descentralização externa (parágrafo único do art. 2º) e repasse (art. 19, II, a e b), respectivamente.

(...)

Por oportuno, registre-se que, em face da disposição retro e pelo fato de esta Setorial de Contabilidade integrar o Sistema de Contabilidade Federal, nos termos do art. 17, II, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, foi formulada consulta ao **Órgão Central de Contabilidade Federal** a respeito da concretização do desiderato da Administração. A resposta veio por meio da mensagem Siafi nº 2020/0723502, anexa, da Secretaria do Tesouro Nacional, que confirma o posicionamento desta Subsecretaria de Contabilidade ao consignar que **‘a operacionalização do TED no Siafi só pode ser formalizada quando envolver dois órgãos diferentes.’**

Delineado esse cenário, o prosseguimento do ajuste por meio de TED, entre a ESMPU e o MPF, **acarretará registros e lançamentos em contas contábeis que não condizem com a realidade dos fatos** (descentralização externa e repasse), tendo em vista que compõem, no Siafi, o mesmo órgão, o que atrai os procedimentos operacionais de descentralização interna (provisão) de crédito e sub-repasse de recursos financeiros.

Feitas essas considerações, entendemos que, no caso concreto, é prescindível a celebração de Termo de Execução Descentralizada, **podendo a Administração celebrar um acordo de cooperação para conferir efetividade à descentralização interna de crédito** (provisão) **e do respectivo recurso financeiro** (sub-repasse), conforme destacado no item 23 do Parecer nº 055/2020 – ASSEJUR/DIRGE, de 10/06/2020. (Grifos nossos)

9. Em exame, após análise detida das considerações supracitadas, em especial a informação transmitida pelo Órgão Central de Contabilidade Federal de que a operacionalização do TED no Siafi só pode ser formalizada quando envolver dois órgãos diferentes, constata-se que a utilização do Termo de Execução Descentralizada, regulado pelo Decreto nº 10.426/2020, não é aplicável ao caso de descentralização interna de crédito em tela.

10. Diante disso, alinhamo-nos ao posicionamento de que o protocolo de cooperação é o instrumento mais adequado para viabilizar a manutenção da parceria entre a ESMPU e o MPF, cabendo salientar a necessidade de implementação dos ajustes aventados pelas Assessorias Jurídicas da ESMPU e da SG/MPF, com as devidas adaptações ao caso concreto.

11. Entre os ajustes necessários da minuta de protocolo de cooperação, há que se destacar a importância da inclusão de cláusulas de alteração e de vigência com a possibilidade de prorrogação por tempo determinado, desde que os autos sejam instruídos com os documentos exigidos para assinatura do instrumento original e seja apresentado novo Plano de Trabalho para o período vindouro, em observância ao disposto no art. 116 da Lei 8.666/1993.

12. Em face do exposto, somos de parecer que:

a) a utilização do Termo de Execução Descentralizada, regulado pelo Decreto nº 10.426/2020, não é aplicável ao caso de descentralização interna de crédito ora em análise;

b) o protocolo de cooperação é o instrumento mais adequado para viabilizar a manutenção da parceria entre a ESMPU e o MPF, com vistas à utilização de serviços multiprofissionais de saúde e dos Programas de Assistência à Mãe Nutriz – Materninho e de Saúde e Assistência Social – Plan-Assiste por membros e servidores da referida Escola; e

c) entre os ajustes da minuta de protocolo de cooperação, sejam incluídas cláusulas de alteração e de vigência com possibilidade de prorrogação por tempo determinado, desde que os autos sejam instruídos com os documentos exigidos para assinatura do instrumento original e seja apresentado novo Plano de Trabalho para o período vindouro, em observância ao disposto no art. 116 da Lei 8.666/1993.

É o Parecer.

Brasília, 18 de dezembro de 2020.

TAISSE LOPES AYRES
Analista do MPU/Gestão Pública

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 970/2020.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

JOSÉ GERALDO DO E. SANTO SILVA
Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa em exercício

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 970/2020.
Encaminhe-se à SG/MPF, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00003230/2020 PARECER nº 970-2020**

.....
Signatário(a): **TAISSE LOPES AYRES DA SILVA**

Data e Hora: **22/12/2020 10:11:35**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **22/12/2020 09:20:22**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **21/12/2020 08:24:12**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **18/12/2020 20:00:46**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 575EC28D.61EC8209.775C4679.30C4B0C5